

Unidad de Investigaciones Económicas

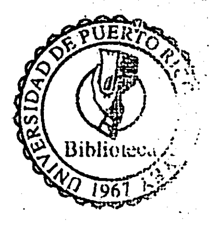
Impacto de las Leyes de Cabotaje sobre el comercio interestatal entre Puerto Rico y los Estados Unidos y su posible efecto sobre el Puerto de Trasbordo "Las Américas"

José I. Alameda Lozada

Conferencias y Foros

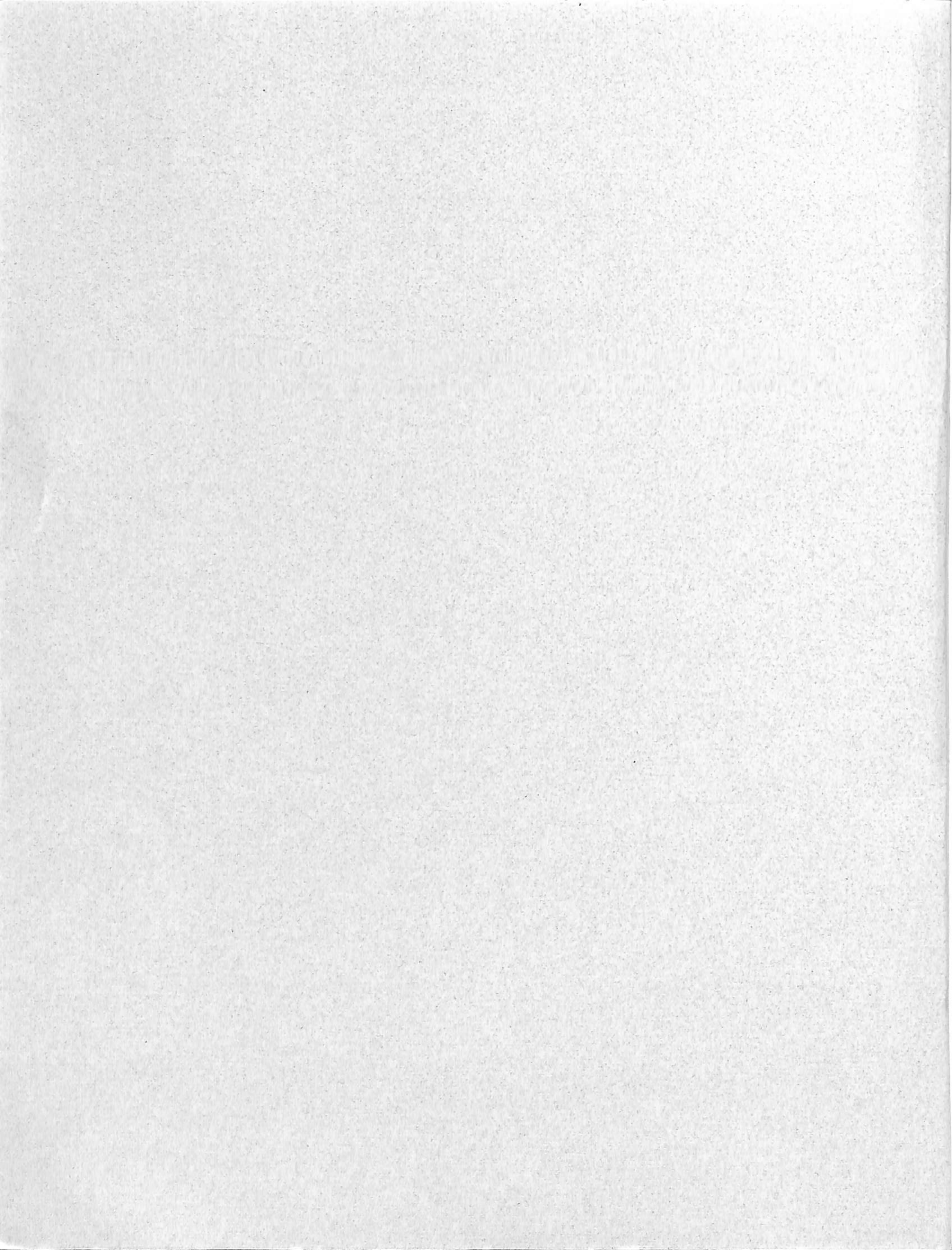
Número 51

junio 2002





Unidad de Investigaciones Económicas, Departamento de Economía
Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras
Apartado Postal 23345, San Juan, Puerto Rico 00931-3345
Tel. (1-787)764-0000 ext. 2451 Fax. (1-787)763-5599
E-mail: economia@upracd.upr.clu.edu



CPR
HE
824
.A43
2002
c.2

Impacto de las Leyes de Cabotaje sobre el comercio interestatal entre Puerto Rico y los Estados Unidos y su posible efecto sobre el Puerto de Trasbordo "Las Américas"

José I. Alameda Lozada*

1. Introducción

Este informe tiene como propósito primordial el revisar los efectos de las Leyes de Cabotaje[1] sobre el comercio internacional (interestatal) de Puerto Rico y, además, examinar el posible impacto de las mismas sobre la propuesta de la creación de un puerto de trasbordo en el área Sur de Puerto Rico. Las Leyes de Cabotaje, en especial, las piezas de ley de 1920 y 1936, conocidas como Merchant Marine Acts, reglamentan el comercio interestatal de mercancías y pasajeros entre Estados Unidos y sus territorios, excluyendo aquellos territorios del Pacífico e Islas Vírgenes. En específico, estas leyes requieren que las mercancías transportadas entre los estados y desde lugares dentro del territorio nacional de Estados Unidos, sean a través de la marina mercante de Estados Unidos; registradas o con franquicias otorgadas por autoridad de Estados Unidos; con tripulación de ciudadanos norteamericanos y por medio de navíos fabricados en esta nación.

En el caso de Puerto Rico y por virtud de la aplicación de casi todas las leyes federales, y más en específico, la Ley Foraker (1900) se dispuso en la sección nueve la extensión de estas leyes al control del comercio interestatal. La parte de la Ley Jones que concierne al movimiento de pasajeros entre Estados Unidos continentales y Puerto Rico por medio de navíos y cruceros con bandera extranjera no aplica a Puerto Rico debido a una exoneración de los años 1980. Por otra parte, en los 1950 y 1960, un grupo de estudios trataron de evaluar el impacto de la Ley Jones en la economía de Puerto Rico[2], muestran resultados contradictorios entre sí. Un estudio pionero en este campo fue realizado por la profesora Paquita Pesquera (1965), y establece que en Puerto Rico se paga en aranceles casi el doble que el nivel general de los aranceles extranjeros, por lo que la diferencia fue de $48.3 millones en el 1964 [3]. Dentro del grupo de los estudios más recientes tenemos algunos con posiciones similares al citado, pero otros llegan a conclusiones totalmente opuestas. En este caso ha sido evidente la falta de un consenso metodológico y conclusivo sobre el impacto de estas leyes sobre la economía local.

Puesto que no está del todo claro el efecto, la discusión de los efectos de las Leyes de Cabotaje es al momento inconclusa y altamente cargada por los intereses económicos e ideológicos que pueda profesar cada grupo de interés. Por un lado, existen estudios recientes que afirman que la aplicación de las Leyes de Cabotaje no tiene efectos sobre

1361147

---

* Profesor en el Departamento de Economía de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Mayagüez.

[1] Cabotaje surge de la palabra en francés "caboter" y significa navegar entre cabos.

[2] Eastman, S, y Marx, D. (1953), Ships and Sugar: An Evaluation of Puerto Rican Offshore Shipping. U.P.R. Press., San Juan y Clover, R,W, y Harris, John. (1965). Puerto Rico's Problem with the United States Maritime Laws, Illinois.

[3] Pesquera, Paquita (1965), Algunos Problemas que Confronta la Transportación Marítima entre Puerto Rico y Estados Unidos y sus Implicaciones para la Economía de la Isla. Tesis de maestría, Departamento de Economía, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Rio Piedras.

los niveles de precios ni generar un gasto excesivo en fletes marítimos pues su eliminación implicaría el uso de otras marinas mercantes, las cuales estarían bajo acuerdos de oligopolios ("Conferences"), los cuales anulan cualquier ahorro en estas partidas de transporte. De otra parte, otros estudios sustentan la existencia de ahorros sustanciales en caso de que Puerto Rico sea exonerado de las mismas. Se cita el caso de las Islas Vírgenes americanas, las cuales están exoneradas de la aplicación de las mismas por orden presidencial, al igual que los territorios del Pacífico.

En la segunda parte, se explica de manera breve, el posible impacto de estas leyes sobre la propuesta de un desarrollo de un puerto de trasbordo. Este último es pieza fundamental para el desarrollo de un complejo industrial que por medio de la importación masiva de materia prima y de productos semi-elaborados, genere una cantidad substancial de empleos directos e indirectos y de fábricas de valor añadido. El costo y la eficiencia de la operación deberán ser los elementos principales de la ventaja comparativa del área Sur en la cual se ubicaría este medio.

2. La importancia del comercio internacional, el puerto de trasbordo y la ventaja competitiva

En teoría, el comercio internacional o interestatal sirve para aumentar la eficiencia de los países por medio de la especialización. Aun si el país pudiera alcanzar la autarquía económica plena, o sea, produzca toda la materia prima, los productos intermedios y los bienes y servicios de consumo final que se demanda internamente, debe existir espacio para la especialización vía el comercio internacional.

La teoría clásica del comercio internacional postula que la ventaja comparativa es función de la dotación de sus recursos—i.e.; capital, capital humano, recursos naturales, tecnología, entre otros. Teniendo una amplia dotación de petróleo, por ejemplo, es evidente que el país o región deba "explotar" esta dotación, promoviendo la encadenación sistemática de la industria y sus derivados. No obstante, teorías recientes muestran que la ventaja comparativa de una economía nacional o regional puede ser creada y planificada. En un estudio realizado por Michael Porter (1990) se concluye que los países de mayor nivel de desarrollo en el mundo han creado sus mismas ventajas competitivas, las cuales han permitido a mantener altos nivel de eficiencia, productividad e intercambio comercial[4]. Este estudio coloca en entredicho la teoría clásica de ventajas comparativas pues en un mundo dinámico, la misma puede ser determinada por los directivos de los diversos países en vía de desarrollo.

En días recientes, es común escuchar de los retos y las oportunidades que abre el proceso de globalización para los países del mundo, pues el mismo refleja la tendencia mundial de ir gradualmente reduciéndose las barreras arancelarias y demás restricciones al comercio internacional y la inversión directa. El proceso busca la forma de lograr llevar al máximo el bienestar colectivo de los países o regiones. La globalización implica además que los procesos productivos están y estarán más integrados a través del mundo

---

[4] Porter, Michael. 1990. The Competitive Advantage of Nations, Free Press.

pues los medios de comunicaciones, transportación marítima, terrestre, entre otras, abarataran el costo de trasmitir los insumos esenciales en las diversas actividades productivas—i.e., información, materia prima, productos semi-terminados, etc.

En el caso de la economía de Puerto Rico, sostengo que desde el primer tercio del siglo 19, nuestra economía ha dependido altamente del sector externo, el hace reflejar una estrecha relación entre la balanza de pagos, la oferta monetaria interna y el ingreso interno generado. Este sector externo no sólo implica transacciones de mercancías y servicios sino que también registra un alto nivel de flujos de capital de corto y largo plazo, que son base para el financiamiento de la inversión directa y de portafolio. Las mismas se registran en el sistema financiero y bancario, y además, de las dependencias federales. Igualmente afectada por el sector externo están las actividades de producción física, la construcción privada y pública de vivienda y la determinación de las tasa de interés interna.

Nuestra ventaja de localización, por lo tanto, debemos buscarla en las nuevas maneras de organización global, de comercio, la inversión física, la estructura financiera y en aquellas de naturaleza de desarrollo tecnológico asociados a nuestra condición de Isla y de comercio con Estados Unidos, el Caribe y los otros países de la economía global.

3. El comercio internacional e "interestatal" de Puerto Rico y su importancia actual.

La relación entre el comercio exterior, la balanza de pagos y el impacto en Puerto Rico vía la relación con Estados Unidos se pudiera resumir de la siguiente manera:

(a) En el año 2000, Puerto Rico exportó a Estados Unidos unos $33,800 millones en mercancías de manufactura e importó unos $15,100 millones. Este comercio es en gran medida intra-empresa, lo que corresponde realmente a embarques ("shipments") con Estados Unidos. El valor combinado del comercio con EU es $49,000 millones lo equivale al 77 % del Producto Interno Bruto nominal del 2000.

(b) Comparando a Puerto Rico con los demás socios comerciales importantes de E.U. observamos lo siguiente: (1) Puerto Rico ocupa la novena posición en importaciones de E.U., pero la primera si se considera el tamaño poblacional (per cápita). (2) Con respecto a las exportaciones de E.U., Puerto Rico ocupó la posición decimotercera, pero la tercera en términos per cápita.(Ver Tabla 1).

Tabla 1

Principales Socios Comerciales de Estados Unidos -- Año 2000

2000	Exportaciones de E.U. (en millones de $)			2000	Importaciones de E.U. (en millones de $)		
Rank	Países	Exportaciones	% de total	Rank	Países	Importaciones	% de total
1	Canadá	$178,987	23.2%	1	Canadá	$233,678	19.1%
2	México	$111,171	14.4%	2	Japón	$146,497	12.0%
3	Japón	$63,576	8.2%	3	México	$136,811	11.2%
4	Reino Unido	$40,727	5.3%	4	China	$100,021	8.2%
5	Alemania	$28,923	3.7%	5	Alemania	$58,501	4.8%
6	Corea del Sur	$27,150	3.5%	6	Reino Unido	$43,388	3.5%
7	Taiwán	$23,833	3.1%	7	Taiwán	$40,507	3.3%
8	Holanda	$21,717	2.8%	8	Corea del Sur	$40,297	3.3%
9	Francia	$20,200	2.6%	9	Puerto Rico	$33,764	2.8%
10	Singapur	$17,621	2.3%	10	Francia	$29,773	2.4%
11	China	$16,138	2.1%	11	Italia	$25,031	2.0%
12	Brasil	$15,257	2.0%	12	Singapur	$19,201	1.6%
13	Puerto Rico	$15,080	2.0%	13	Venezuela	$18,623	1.5%
14	Bélgica & Luxemburgo	$14,266	1.8%	14	Brasil	$13,853	1.1%
15	Australia	$12,189	1.6%	15	Hong Kong	$11,455	0.9%
	Sub-total	$606,835	78.6%		Sub-total	$951,400	77.7%
	Todos los países	$772,210	100.0%		Todos los países	$1,224,417	100.0%

........Continuación Tabla 1

Principales Socios Comerciales de Estados Unidos – Año 2000
En valores per cápita

Rank	Países	Población (millones)	Exportaciones Per cápita	Rank	Países	Población (millones)	Importaciones Per cápita
1	Canadá	31.33	$5,713	1	Puerto Rico	3.809	$8,864
2	Singapur	3.572	$4,933	2	Canadá	31.330	$7,459
3	Puerto Rico	3.809	$3,959	3	Singapur	3.572	$5,375
4	Holanda	15.878	$1,368	4	Taiwán	22.319	$1,815
5	Bélgica & Luxemburgo	10.619	$1,343	5	Hong Kong	6.967	$1,644
6	México	102.027	$1,090	6	México	102.027	$1,341
7	Taiwán	22.319	$1,068	7	Japón	126.400	$1,159
8	Reino Unido	57.927	$703	8	Corea del Sur	47.351	$851
9	Australia	18.95	$643	9	Venezuela	23.600	$789
10	Corea del Sur	47.351	$573	10	Reino Unido	57.927	$749
11	Japón	126.4	$503	11	Alemania	82.081	$713
12	Alemania	82.081	$352	12	Francia	59.128	$504
13	Francia	59.128	$342	13	Italia	56.687	$442
14	Brasil	173.8	$88	14	Brasil	173.800	$80
15	China	1,282.5	$13	15	China	1,282.5	$78

Fuente: U.S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis y Junta de Planificación

Tabla 2

Domestic Jones Act Tonnage by State -2000

	STATE	SHIPPING (S)	RECEIVING (R)	INTRASTATE (I)	S+R less I
1	Louisiana	101,295	118,869	35,685	184,479
2	Pennsylvania	77,048	18,451	8,578	86,921
3	Kentucky	46,435	28,986	8,124	67,297
4	Ohio	20,622	60,640	14,250	67,012
5	Illinois	9,965	55,627	3,807	61,785
6	Alaska	13,097	49,550	2,225	60,422
7	West Virginia	46,040	15,620	9,425	52,235
8	New Jersey	26,258	22,103	3,890	44,471
9	Other	44,142	2,351	3,710	42,783
10	Minnesota	36,045	6,314	2,467	39,892
11	Tennessee	7,182	33,106	4,303	35.985
12	Michigan	25,137	19,815	14,051	30,901
13	Florida	17,494	32,655	20,227	29,922
14	Missouri	19,809	6,565	607	25,767
15	New Cork	17,230	19,607	14,890	21,947
16	California	4,992	26,338	9,911	21,419
17	Washington	14,458	25,479	18,539	21,398
18	Virgin Islands	12,480	9,652	820	21,312
19	Maryland	18,005	0	351	17,654
20	**Puerto Rico**	15,506	7,885	8,180	15,211
21	Alabama	6,589	7,417	5	14,001
22	Connecticut	9,578	3,974	622	12,930
23	Indiana	9,388	17,382	15,384	11,386
24	Oregon	12,425	1,243	2,583	11,085
25	Mississippi	6,024	8,572	3,545	11,051
26	Wisconsin	3,470	10,669	3,619	10,520
27	Iowa	928	10,663	1,325	10,266
28	Texas	41,970	18,725	50,960	9,735
29	Virginia	11,313	4,511	6,569	9,255
30	Maine	747	9,505	1,444	8,808
31	Delaware	1,846	7,447	1,825	7,468
32	Arkansas	4,447	4,410	2,210	6,647
33	Rhode Island	434	4817	48	5,203
34	South Carolina	116	3,692	339	3,469
35	Oklahoma	1,825	1,615	9	3,431
36	Massachusetts	160	3,105	158	3,107
37	Georgia	941	1,744	255	2,430
38	New Hampshire	15	735	0	750
39	Idazo	1,067	12	361	718
40	North Carolina	72	2,854	2,249	677
41	Kansas	0	628	0	628
42	District of Columbia	36	270	0	306
43	Nebraska	235	64	0	299
44	Guam	225	70	0	295
45	Hawai	1,013	4,651	7,697	-2,033

(c) Al comparar a Puerto Rico con los estados en términos de los envíos ("shipping") y los recibos ("receiving") vía el mar y bajo la Ley Jones, nos percatamos que Puerto Rico es un mercado importante ocupando la posición número 20 entre otros 46 estados y territorios (Ver Tabla 2).

(d) Al ajustar el intercambio comercial interestatal por cada millón de habitante, observamos que Puerto Rico ocupa la **octava posición** en embarques con 4,071 toneladas métrica por cada millón de habitante, sobrepasando a estados como Texas, Nueva York, Florida, Connecticut y otros (Ver Apéndice 1). En recibos por cada millón de habitantes tenemos que Puerto Rico ocupaba la posición **número décimoctava (18)** con 2,070 toneladas métricas por millón de habitante. En el volumen total (suma de embarques y recibos) ocupó la posición número **décimotercera** por encima de Nueva Jersey, Connecticut, Florida y Texas, entre otros.

(e) Las importaciones de bienes de consumo alcanzaron $6,700 millones, siendo los duraderos $2,200 millones; los no-duraderos, $4,500 millones. Los alimentos importados alcanzaron los $1,800 millones.

(f) El contenido de estos bienes importados en el volumen del total de consumo respectivo fue el siguiente; (i) las importaciones de bienes duraderos representaron el 48% del total del consumo interno de bienes duraderos; (ii) un 30% del consumo de bienes no duraderos y (iii) un 34% del consumo total de alimentos.

(g) Las importaciones de bienes de capital alcanzó los $2,900 millones para un 56% del gasto en inversión de estos bienes en Puerto Rico.

(h) En términos de las importaciones de materia prima y productos intermedios, las mismas alcanzaron el valor de $25,400 millones. Una proporción importante para nuestro desarrollo económico es, entonces, el contenido de estas importaciones en el volumen total de exportaciones. Una expresión burda muestra que el contenido de importaciones en las exportaciones manufactureras alcanzó el valor de 66%, o sea, de cada dólar en exportación, $0.66 es materia prima importada.

(i) Este volumen de importaciones de materia prima y productos intermedios equivale a un 75% de las exportaciones hacia Estados Unidos.

Esto significa que la Ley Jones pudiera tener un impacto significativo en toda la economía local vía los efectos multiplicadores los cuales amplifican sus efectos, ya sean positivos como negativos. Por ejemplo, es claro que un aspecto que se descuida en el análisis de la economía local es el impacto que no sólo tienen las importaciones de consumo sino también aquella que resulta vital para la producción manufacturera y final las exportaciones. Es claro y significativo el alto contenido de importaciones que contienen nuestras exportaciones manufactureras.

En el caso de un puerto de trasbordo debemos recordar que un aspecto importante de su competitividad es el transporte rápido de materia prima y producto semi-elaborados a un costo razonable para luego añadir valor en las fábricas que se establezcan localmente. De hecho, el elemento más relevante del puerto de trasbordo estriba en los empleos y el ingreso que habrá de generarse en la fase de la elaboración manufacturera y no en la carga marítima como tal, aunque también son vitales. Más adelante tocaremos este punto.

4. Argumentos a favor y en contra de las Leyes de Cabotaje.

En vista de la importancia de las Leyes de Cabotaje, en especial la Ley Jones (Maritime Merchant Act, 1920), revisaremos los argumentos que por años se han esbozados para defender la Ley Jones o aquella que pide la exoneración de la misma.

4a. A favor de la exoneración de la Ley Jones.

La búsqueda de la exoneración de las leyes de Cabotaje no ha sido exclusividad de los puertorriqueños sino también de norteamericanos, agricultores de Estados Unidos, hawaiñanos, y organizaciones poderosas. El argumento principal se resume en que la Ley Jones implica un impuesto (carga contributiva) al tener que pagar por los servicios de transportación más caros que de otra manera al usar barcos de bandera extranjera. Extraña grandemente esta posición "proteccionista" de la Ley en virtud de la orientación filosófica del sistema económico de E.U. hacia los postulados de la libre empresa. Todos los estados y Puerto Rico, excluyendo a los territorios de Islas Vírgenes, Guam, Samoa Americana y las Islas Marianas, están bajo los estatutos de la Ley Jones[5].

En Puerto Rico, por muchos años se ha intentado estimar el costo de la Ley Jones. Al momento no existe un consenso claro sobre el estimado de costo de la misma. Se

[5] Se argumenta que Alaska al momento de convertido en estado de la unión, tuvo concesiones especiales de la Ley Jones, sección 883. Finalmente y debido a la doctrina del "equal footing", este estado tuvo que adherirse totalmente a la Ley Jones.

señala que la cifra puede oscilar entre $300 a $500 millones por año. Un estudio de 1993 realizado por la firma ***Management and Economic Consultant, Inc,*** llegó a la conclusión que de eliminarse la Ley Jones, el ahorro anual sería de unos $100 millones de un total de $961 millones de costos de fletes. Esta cifra representa un 10.4% del total de costos de fletes.[6]

En otro estudio más reciente realizado por los economistas Herrero, Soriano y Valentín-Mari y que fuera por medio de la Oficina de Asesores del Presidente de la Cámara de Representantes,[7] se llega a la conclusión que los costos de transportación son $1,718 millones y el correspondiente al comercio con Estados Unidos, $1,512 millones. El estudio estima y cito...." ***el costo adicional de transporte provisto por líneas de transporte estadounidense sobre el costo de otras líneas representan aproximadamente el valor de $426 millones para el año fiscal 2000".*** (pág. 2, del resumen ejecutivo).

A pesar de que no existe un consenso sobre la magnitud del valor final del costo adicional que representa el uso de la marina mercante de Estados Unidos, sí parece ser muy evidente la existencia de un costo de oportunidad asociado al uso de la misma. Estos estudios, lamentablemente, enfatizan el precio o costo de los fletes sin tomar en consideración otros elementos importantes tales como la calidad de los servicios, la seguridad, las leyes ambientales, las reglamentaciones laborales, entre otras.

4b. Argumentos en contra de la eliminación de las Leyes de Cabotaje

En principio dos palabras resumen el esfuerzo por mantener en conjunto de leyes de reglamentan el cabotaje en Estados Unidos y Puerto Rico: defensa nacional y salvaguardar empleos en la industria. Estos elementos pueden ser los factores explicativos del fuerte consenso entre grupos de la sociedad civil que podrían *a prima facie* sonar como antagónicos en sus intereses comerciales--por ejemplo, navieros, uniones obreras y constructores de barcos comerciales.

El argumento como corolario del económico es la competencia destructiva ("ruinous competition") presentada por muchos economistas. Este nos dice que en este tipo de industria es necesario un mercado amplio y estable en vista de los altos niveles de costos fijos. La eficiencia operacional y la economía de escala, requiere de un alto volumen de negocio para que las empresas navieras puedan mantener operaciones rentables. En este tipo de industria, la entrada de nuevas empresas puede estar en cierta medida restringida por los altos requisitos de inversión inicial, de tecnología y de márgenes de ganancia, que requieren de medidas reglamentarias de parte del estado. En esencia, empresas dentro de esta industria son consideradas monopolios naturales, pues frente a estos requisitos, el estado brinda franquicias exclusivas para la operación de la empresa en la industria.

---

[6] Ver, John Collins, "The Jones Act: Good or Bad ?": Caribbean Business, 10 de agosto de 1995.
[7] El Efecto del Régimen Actual del Comercio Exterior en Relación al Transporte Marítimo sobre la Economía de Puerto Rico, Oficina de Asesores del Presidente, 23 de mayo del 2001.

Un argumento que parece ser sólido para la coalición en defensa de las Leyes de Cabotaje, es la defensa nacional. En principio, resumimos los argumentos de la siguiente manera:

(a) Ayudar a mantener una industria de fabricación de navíos militares sólida en caso de guerras o conflictos. Esa tarea no se puede dejar en manos otros países pues podría redundar en un alto nivel de riesgo frente a un conflicto militar.

(b) Los barcos y otros activos de la marina mercante pueden proveer el respaldo valioso en la fase militar a la marina de guerra en caso que fuera necesario.

(c) La marina mercante extranjera podría no considerar sacrificar sus rutas comerciales en aras de defender y abastecer tropas militares de la nación americana.

Si los puertorriqueños son ciudadanos de Estados Unidos y, al igual, intervienen directamente en sus conflictos y guerras, es entonces vital defender la posición de la marina mercante de Estados Unidos en vista de que se salvaguardaría, al igual, las vidas de los puertorriqueños participando en estos conflictos.

En el aspecto económico se presentan los siguientes argumentos:

(a) la eliminación de estas leyes no contribuye a reducir el costo pues, las marinas mercantes extranjeras están agrupadas en acuerdos oligopolísticos de precios y servicios conocidos como "Conferences", por lo que cobrarían los mismos por el servicio que la marina mercante de Estados Unidos;

(b) Los extranjeros no pagan contribuciones al erario norteamericano, mientras que los locales si lo hacen.

(c) Las tarifas entre P.R. y E.U. han bajado en términos reales en un 40%, por lo que la competencia entre las empresas, impulsa mejorías en la escala y eficiencia; y,

(d) el precio o costo de transporte no es el único elemento. La marina extranjera no tiene la capacidad para el servicio de transportación intermodal y requeriría de gran inversión local para ello. Tampoco posee buena calidad en sus servicios, tiempo de llegada es incierto y la tripulación no es tan eficiente, entre otros.

Recientemente un estudio hecho por la firma de consultoría ***Reeves & Associates*** de Massachussets (2001) para la **Alianza Marítima de Puerto Rico**[8] argumenta que no existe evidencia suficiente para sustentar que eximir a Puerto Rico de las Leyes de Cabotaje reduzca los costos de transportación marítima o fletes entre Puerto Rico y Estados Unidos. Este estudio estima que es altamente probable que los puertorriqueños--consumidores, industriales y comerciantes—terminen pagando más por los servicios de transportación marítima en caso que se exonere a Puerto Rico de las Leyes de Cabotaje. Sus conclusiones se pueden resumir de la siguiente manera:

(a) Las cinco compañías[9] existentes, entre 1996 y 2000 han invertido unos $300 millones en maquinaria, equipo y nueva tecnología para mejorar la calidad del servicio de transportación intermodal. Según un vicepresidente de la compañía ***Crowley Liners***, Mike Roberts, hace 15 años existían nueve compañías operando en Puerto Rico, por lo que cuatro quebraron pues no pudieron competir y quedarse en el mercado.

(b) la clientela local es exigente y sofisticada por lo que demanda el servicio de más alta calidad y eficiencia. Por lo tanto, las compañías extranjeras carecen de la experiencia y el equipo sofisticado al respecto.

(c) Las tarifas por los servicios (fletes) ha estado desde 1991 consistentemente bajando en un 35%, en términos de los precios reales (ajustados a la inflación). En los pasados 15 años, y según la fuente citada, Mike Roberts, la reducción ha sido de 40% mucho más alta que en los mercados transatlánticos y transpacíficos en donde no opera la Ley Jones.

(d) La Ley Jones sólo impacta el 11% de la estructura de costo de los servicios de transporte de las empresas, en esencia, los gastos variables asociados a la tripulación y el costo de capital de los navíos por medio de la depreciación. El costo de la tripulación es un 8% y la depreciación un 3% del total de los costos. Sin embargo, no todos estos costos serían eliminados si la Ley Jones no se aplicara pues como debemos saber, se tiene que afrontar partidas similares con magnitudes parecidas a la marina mercante norteamericana por parte de las extranjeras.

(e) El estudio cita (página 18) que el costo de la tripulación de Asia sólo representa el 20% del total de costo en Estados Unidos. El costo de capital en navíos de E.U. es un 63% mayor que en aquellos de matrícula extranjera.

---

[8] Economic Analysis of Liner Shipping Services Between the Continental United States and the Commmowealth of Puerto Rico, Reeves & Associates, Management & Economic Counsel, October 2001

[9] Las compañías son CSX Lines, Crowley, Line Service, Navieras, Sea Star Lines y Trailer Bridge.

(f) Las compañías navieras dedicadas a la transportación al igual que aquellas que fabrican los navíos pertenecen a ciudadanos americanos comprometidos con la nación. Esto asegura a la comunidad local un sistema estable, seguro a la vez rentable debido a la gran cantidad de costos fijos de la operación.

(g) Estos datos no incluyen la eficiencia de las embarcaciones de E.U. en vista de la transportación intermodal—que incluye aquella terrestre, camiones, trenes, y de otras modalidades y las operaciones marítimas.

(h) En navíos extranjeros no aplican las leyes laborales y ambientales de E.U., por lo que puede existir un impacto negativo en la fuerza laboral con el uso de compañías extranjeras.

(i) Finalmente, el análisis revela que los costos de transportación que surgen de manera directa de la Ley Jones, son apenas el menos de 1% del precio al detal de algunos productos seleccionados.

5. La Ley Jones y las Islas Vírgenes

Todo el volumen comercial desde y hacia Islas Vírgenes está exento de las Leyes de Cabotaje por decreto presidencial (46 app. U.S.C. 877). Otros territorios del Pacífico como Guam, Marianas, Samoa Americana, están al igual exentos de la Ley Jones. Es relevante señalar que en el portal de la red del Internet de la Autoridad de Puertos de Islas Vírgenes reza como elemento propagandístico lo siguiente: **"The United States Virgin Island is exempt from the Jones Act, a cabotage law that requires goods transported between U.S. ports to be carried on U.S. flag vessels"** (http://www.viport.com/marine-services.html).

Es evidente que existe un gran aprecio de parte de las autoridades de estas islas a esta exoneración. Como cuestión de hecho, un estudio realizado por la Oficina de Evalúo de la Tecnología (Office of Tecnology Assessment- OTA), entrevista al director ejecutivo de esta dependencia el cual argumenta lo siguiente;

> **........"the loss of said (cabotage) exemption would have a devastatingly negative effect on the economy of the territory-we are totally opposed to such a concept".**
>
> **(ver "Competition in Coastal Seas: An Evaluation of Foreign Maritime Activities in the 200-Mile EEZ". July 1989. OTA and Congress of the United States)**

Debido a esta exoneración, muchos operadores y empresas han contratado embarcaciones de bandera extranjera. Un 70% del Producto Interno Bruto nominal (PIB) y del empleo dependen del turismo. La mayoría los cruceros son de bandera extranjera por lo que la llegada de más de dos (2) millones de turistas anuales está generando un gasto de sobre $800 millones.

Cabe señalar que aunque el 70% de su Producto Interno y el empleo total dependen del turismo, no es menos cierto que las refinerías de petróleo juegan un papel importante para Estados Unidos y para Puerto Rico. Las exportaciones son un 94% de petróleo refinado y el 82% de las importaciones de mercancías en petróleo crudo desde EU y otros países. Cerca de un 8% del petróleo crudo importado desde Alaska llega en barcos de bandera extranjera a las refinerías de Santa Cruz, la cual es una de las más grandes del mundo. Posteriormente de añadir valor a este petróleo, el mismo es exportado hacia el Sur de Estados Unidos y Puerto Rico, en su mayoría en barcos de bandera extranjeras. Si la Ley Jones aplicara, ambas rutas estarían cubiertas bajo las disposiciones de la Ley Jones.

En el citado estudio del *Office of Tecnology Assessment* y encomendado por el Congreso de E.U., se muestra que en el intercambio de productos derivados del petróleo entre Islas Vírgenes y las refinerías de Estados Unidos entre 1977 y 1987, se usaron mayoritariamente los barcos de banderas extranjeras. El promedio simple entre 1977 y 1987 fue de 60% (Ver Tabla 3).

Tabla 3
Proporción en tonelaje los productos derivados de petróleo intercambiado por Islas Vírgenes y Estados Unidos 1977-87

Años	Por ciento intercambiado en tonelaje por barcos marina E.U.	Por ciento intercambiado en tonelaje por barcos extranjeros.
1977	26 %	74 %
1978	20	80
1979	41	59
1980	48	52
1981	31	69
1982	29	71
1983	43	57
1984	51	49
1985	47	53
1986	48	52
1987	44	56
Promedio	39%	61%

Fuente: Office of Technology Assessment, "Competition in Coastal Seas: An Evaluation of Foreign Maritime Activities in the 200-Mile EEZ". July 1989.

6. ¿ Se debería eximir a Puerto Rico de las Leyes de Cabotaje ?

Podemos establecer con claridad que aunque no existe consenso con respecto al impacto de la Ley Jones, en especial sobre el costo de oportunidad de los servicios de transportación marítima, sí se puede llegar a conclusiones sobre la posible exoneración de la misma. Nuestro planteamiento resalta varios puntos que:

(a) no parece existir consenso en los estudios sobre el costo de las Leyes y peor aún hay posiciones encontradas. Es claro que así sea pues la Coalición de los defensores de la Ley Jones, defienden intereses muy particulares al respecto que tienen su justificación en la defensa nacional de E.U. y los empleos directos e indirectos. Por lo tanto, es imposible decidir objetivamente basado en estos estudios y argumentaciones.

(b) Sin embargo, me parece claro que si consideramos como cierta la argumentación de los defensores de la Ley Jones que enfatiza que la competencia abarata los costos y que la marina mercante de E.U. es más costo-efectiva, brinda mejor calidad de servicio al mejor precio; esa misma argumentación es pieza fundamental para solicitar la exoneración de la Ley de Cabotaje.

(c) Siendo la marina mercante de E.U. más eficiente, y menos costosa, o en su defecto, no habría margen para diferencias entre los costos de la marina de E.U. y una extranjera, pues entonces, la racionalidad económica apunta a que los empresarios locales, comerciantes y consumidores solicitaran los servicios de la marina de E.U. y no la otra.

(d) Para mejorar la eficiencia en el proceso de toma de decisión, es vital tener la mejor información evitando la asimetría de la misma.

Una vez evaluada la argumentación de la posibilidad de exonerar a Puerto Rico de la Ley Jones, es necesario evaluar el argumento de la defensa nacional. Creo que las Islas Vírgenes son igualmente de vitales para la defensa nacional de Estados Unidos que Puerto Rico, pues suplen petróleo y productos derivados. A pesar de este hecho, las mismas han sido exoneradas de estas leyes marítimas y existe evidencia que los funcionarios de estas Islas están altamente de acuerdo con esta condición. Igual argumentación se sostiene al evaluar los territorios del Pacífico los cuales tienen bases militares y suplen ropa militar al ejército de Estados Unidos.

No obstante, sospechamos que su derogación no es fácil o probable, pues nunca ha sido un elemento fácil para los congresistas que, en su mayoría respaldan el conjunto de estas leyes por considerarlas vitales para la defensa nacional. El acto terrorista del 11 de septiembre del 2001, brindó y esta brindando, una brillante excusa para hacer intocables estas leyes. Por eso, creemos el puerto de trasbordo debe enfatizar otros

elementos de ventaja competitiva que logren aminorar el impacto negativo, si alguno, de la Ley Jones.

El próximo acápite examina el posible impacto de la Ley Jones en la propuesta de un puerto de trasbordo.

7. El Puerto de Trasbordo y la Ley Jones

La Ley Jones tiene excepciones bajos ciertas circunstancias, ninguna para otorgar ventajas en el acarreo de la mercancías (ver 46 USC app. 883). El Congreso de E.U. puede exonerar los requerimientos específicos sobre navíos como lo ha hecho en los que respecta a navíos construidos y re-construidos fuera de EU. Igualmente, en el 1984, se estableció una excepción a las leyes de cabotaje con los pasajeros entre P.R. y E.U. de navíos que no cualifican bajo estas leyes, entiéndase cruceros con bandera extranjera, los cuales pueden mantener relaciones comerciales entre ambos países. La determinación si un navío cualifica bajo al Ley Jones ("coastwise quailified") la hace el U.S. Coast Guard. La interpretación de la Ley Jones esta bajo la agencia *Surface Transportation Board (STB)*.. El STB es la dependencia federal que reglamenta la carga transportada por mar entre E.U. y P.R. como parte de lo que se conoce en inglés como un "non-contiguous domestic trade" (comercio interestatal no contiguo) el cual aplica a todo el tráfico entre Alaska, Hawai y las posesiones de E.U. Aunque las tarifas de carga en la transportación ("cargo rates") de los servicios de transportación marítima son establecidas por los operadores de los navíos, el STB tiene la facultad en ley para revisar las mismas y de encontrarse que los mismos no son razonables, puede intervenir con estos.

Una pregunta importante a ser atendida por el STB en la discusión del impacto de la Ley Jones sobre el puerto de trasbordo es si el volumen de comercio marítimo (exportaciones e importaciones) que genera la economía de Puerto Rico y que surge desde o hacia los países extranjeros que usen puertos de Estados Unidos continentales, ¿están obligados a utilizar las líneas de navieros norteamericanos que están bajo la Ley Jones y con las tarifas de carga bajo esta Ley ?.

Según el estudio del consultor y experto en economía de la transportación, Ernst Frankel[10], si la carga no es transferida a un navío diferente en cualquier puerto ubicado en territorio de Estados Unidos continentales, no se estaría violando ninguna disposición de la ley Jones. Ahora, si se descarga en un puerto de E.U. para ser cargada nuevamente en otro barco extranjero, sí se violaría la misma. En este último caso, se debería usar un navío bajo las disposiciones de la Ley Jones. La regla <u>básica</u> es que toda mercancía que sea transportada desde/hacia un punto de E.U. continentales a otro punto en Puerto Rico, cae bajo la Ley Jones. Toda mercancía transportada desde y hacia el extranjero ("foreign

[10] E.G. Frankel & Associates.2000. <u>**Puerto Rico Transshipment Port Feasibility Study and Project Outline**</u>. Agosto. Preparado para el Banco Gubernamental de Fomento.

to foreign"), NO cae bajo las disposiciones de la Ley Jones, aún si la mercancía transitara desde un punto de E.U. continentales y/o Puerto Rico hacia otro lugar del mundo.

Sin embargo, esto no necesariamente implica que la Ley Jones no pudiera tener efectos sobre el puerto de trasbordo propuesto. Recordemos que de originarse el transporte en un puerto de E.U. continentales, tiene que aplicarse la Ley Jones. Un estudio de *Ocean Shipping Consulting, Limited (OSC)* firma inglesa, **Puerto Rico Transshipment Port**, Septiembre de 2001, nos habla sobre el efecto de la Ley Jones en los costos de importaciones y exportaciones[11]:

> *".......Puerto Rico export manufacturers and consumers of imported goods are paying significantly higher transport costs than would be the case if cheaper vessels could be utilised" (pág. 113).*

La Tabla 4 presenta un resumen de los costos recientes de un transporte de contenedores entre Miami y P.R. y el diferencial de costo si estuviese disponible otra marina mercante. Según el estudio hay una penalidad de unos $100 por usar los navíos bajo la Ley Jones. Los exportadores de PR pagan una considerable suma como resultado de las leyes de cabotaje por lo que dice el informe........."**there is a clear benefit for reform of the Jones Act for Puerto Rico**" (pág. 113).

Tabla 4
Efecto de la Ley Jones en los costos de embarque (freight) entre PR y Miami

Capacidad en TEU	Con Ley Jones	Con registro abierto	Diferencial
350	$724.26	$622.19	$102.09
650	684.29	598.11	85.18
1100	689.00	601.75	87.25

Fuente: Ocean Shipping Consultants Ltd. Puerto Rico Transhipment Port, September 2001

El estudio añade a estas conclusiones otras implicaciones mayores. Es lo relativo a los costos de embarque ("stevedoring cost"), cuando se consideran las mercancías movidas a través de contenedores. La Tabla 5 resume los costos a estos efectos de una situación típica de movimiento de contenedores entre San Juan y Rotterdam en contraste con la alternativa vía el trasbordo por medio de Miami, esta última aplicando la Ley Jones. El diferencia de costo esta basado en la capacidad de una embarcación ("vessel") de capacidad de 2,000 TEU (Twenty Foot Equivalent-Unit cargo trailers). Es claro que el trasbordo vía Miami encarece la operación en $395 por FEU (Forty Foot-Equivalent-Units). Si el trasbordo se hiciera por medio de un navío de capacidad de 4,000 TEU, el diferencial de costo podría llegar a $430.00, para este mismo ejemplo.

---

[11] Ocean Shipping Consultants, Limited. 2001. **Puerto Rico Transhipment Port**, septiembre. Surrey, England.

Tabla 5
Costo de Trasbordo con Ley Jones y sin Ley Jones

Partidas de Costo	Trasbordo por Miami	Directo a Rotterdam	Diferencial
Deepsea leg	$293.69	$447.40	-$153.71
Stevedoring cost (per FEU)	182.00	182.00	0
Total cost	475.69	629.40	-153.71
Plus: Transshipment andel	315.00	NA	+315.00
Feeder Leg	234.00	NA	+234.00
Rotterdam stevedoring	325.00	325.0	0
Total Cost per FEU	**$1,349.69**	**$954.40**	**+$395.29**

Fuente: Ocean Shipping Consultants Ltd. Puerto Rico Transhipment Port, September 2001.

En vista de que es muy poco probable que se elimine o se exonere a Puerto Rico de la Ley Jones, el estudio mantiene la posición de que Puerto Rico debe lograr mejoras sustanciales en las economías de escala por medio de la eficiencia operacional del puerto de trasbordo y la disponibilidad de una capacidad mayor de profundidad del puerto y del aumento de las rutas del comercio. Un mayor calado permitirá llegar barcos de la familia Panamax y Post Panamax para que abaraten el coste de transporte y permite la economía de escala.

El puerto de trasbordo en uno manejado por las ventajas económicas, y es posible que es vital un mayor calado que permita asociar el mismo a navíos más grande y de mayor capacidad de carga para reducir costos de transportación y mejorando la eficiencia. En el mundo actual hay una tendencia a usar contenedores, y barcos gigantes de gran tonelaje y carga de éstos. Para 2005 se espera 270 millones de TEU (55% mayor que 1998. En la actualidad un 60% del comercio mundial por la vía marítima es transportado en contenedores. Se estima que el 2005 se necesitan entre 200 a 300 nuevas facilidades de terminales para contenedores. Por lo tanto es necesario usar mega barcos de contenedores-Panamax Standard, PosPanamax y SuperPospanamax. Un experto de la industria, Dr.Asaf Ashar del Instituto Nacional de Puertos y Vías Acuáticas dice que estamos en la *Cuarta Revolución,* que llama *Contenerización.* Para el 2020 puede haber buques New Panamax de 15,000 TEU de capacidad y se necesite una expansión del Canal de Panamá. La "familia" de Panamax tiene sobre 5,000 TEU de capacidad. Este tipo de buque sólo atracaría en un limitado número de puertos, aquellos que sean "puramente de trasbordo".

8. Conclusiones

En este informe se ha presentado una breve exposición sobre dos asuntos cruciales de la economía de Puerto Rico; (1) las Leyes de Cabotaje, y (2), las implicaciones de las mismas en la propuesta de desarrollo de un puerto de trasbordo. Las conclusiones principales obtenidas son:

(a) La exoneración de las Leyes de Cabotaje es sumamente difícil aunque no imposible. Toda gestión al respecto puede ser meritoria y sirve como eslabón en la necesidad de promover la competitividad en el largo plazo para la economía de Puerto Rico.

(b) Los defensores de la aplicación de las Leyes de Cabotaje argumentan que la competencia misma, los servicios de calidad, el tiempo, entre otros, son la ventaja fundamental de la marina de E.U. Por lo tanto, no sería, ni es, necesaria mantener la aplicación de la Ley Jones para proteger los intereses de la marina mercante de E.U., pues estos mismos elementos económicos servirían para racionalizar la selección de ésta en el servicio de comercio interestatal, en vez de otras marinas mercantes. El mismo mercado y la competencia actúan para salvaguardar los intereses económicos de los navieros.

(c) No obstante, las Leyes de Cabotaje parecen aumentar el costo de transporte para el puerto de trasbordo, según un estudio citado, por lo que resulta meritorio realizar gestiones para una exoneración. Aunque la misma sea parcial y asociada a los niveles de comercio de trasbordo.

(d) A parte de las posibles gestiones que se puedan realizar para buscar la exoneración de la Ley Jones, el puerto de trasbordo *Las Américas* debe enfatizar aquellos elementos que brindan una posición sólida de ventaja competitiva a nivel global, a pesar de los costos adicionales que implique las leyes de cabotaje. Un mayor hondo calado y una economía de escala que permita una operación eficiente, pueden contrarrestar los efectos dañinos de la Ley Jones, en el corto y mediano plazo.

Apéndice 1
Domestic Jones Act Tonnage by State -2000

Rank	Shipping per million of persons		Received per million of persons		Total Domestic Jones per million of persons	
1	Virgin Island	104,000	Virgin Island	80,433	Virgin Island	184,433
2	West Virginia	25,460	Alaska	79,036	Alaska	99,926
3	Louisiana	22,666	Louisiana	26,599	Louisiana	49,265
4	Alaska	20,891	Delaware	9,504	West Virginia	34,097
5	Kentucky	11,489	West Virginia	8,638	Kentucky	18,660
6	Minnesota	7,327	Maine	7,455	Delaware	11,859
7	Pennsylvania	6,274	Kentucky	7,172	Minnesota	8,610
8	**Puerto Rico**	4,071	Tennessee	5,819	Maine	8,041
9	Oregon	3,632	Ohio	5,341	Pennsylvania	7,776
10	Missouri	3,540	Rhode Island	4,595	Ohio	7,158
11	Maryland	3,399	Illinois	4,479	Tennessee	7,081
12	New Jersey	3,121	Washington	4,323	Washington	6,776
13	Connecticut	2,812	Hawaii	3,839	**Puerto Rico**	**6,142**
14	Michigan	2,529	Iowa	3,644	New Jersey	5,747
15	Washington	2,453	Mississippi	3,013	Illinois	5,281
16	Delaware	2,356	Indiana	2,859	Mississippi	5,131
17	Mississippi	2,118	New Jersey	2,627	Rhode Island	5,009
18	Texas	2,013	**Puerto Rico**	**2,070**	Missouri	4,714
19	Ohio	1,816	Florida	2,043	Hawaii	4,675
20	Arkansas	1,663	Michigan	1,994	Michigan	4,523
21	Virginia	1,598	Wisconsin	1,989	Indiana	4,403
22	Indiana	1,544	Alabama	1,668	Oregon	3,995
23	Alabama	1,482	Arkansas	1,650	Connecticut	3,979
24	Guam	1,389	Pennsylvania	1,502	Iowa	3,961
25	Tennessee	1,262	Minnesota	1,283	Maryland	3,399
26	Florida	1,095	Missouri	1,173	Arkansas	3,313
27	New York	908	Connecticut	1,167	Alabama	3,149
28	Hawaii	836	New York	1,033	Florida	3,138
29	Idaho	825	South Carolina	920	Texas	2,911
30	Illinois	802	Texas	898	Wisconsin	2,636
31	Wisconsin	647	California	778	Virginia	2,235
32	Maine	586	Virginia	637	New York	1,941
33	Oklahoma	529	New Hampshire	595	Guam	1,821
34	Rhode Island	414	Massachusetts	489	Oklahoma	997
35	Iowa	317	DC	472	South Carolina	949
36	California	147	Oklahoma	468	California	925
37	Nebraska	137	Guam	432	Idaho	834
38	Georgia	115	Oregon	363	New Hampshire	607
39	DC	63	North Carolina	355	DC	535
40	South Carolina	29	Kansas	234	Massachusetts	514
41	Massachusetts	25	Georgia	213	North Carolina	364
42	New Hampshire	12	Nebraska	37	Georgia	328
43	North Carolina	9	Idaho	9	Kansas	234
44	Kansas	0	Maryland	0	Nebraska	175

Fuente: Transportation Institute Industry (http://www.trns-inst.org)



El Recinto de Río Piedras de la Universidad de Puerto Rico es un patrono con igualdad de oportunidades en el empleo. No se discrimina en contra de ningún miembro del personal universitario o en contra de aspirante a empleo, por razón de raza, color, orientación sexual, sexo, nacimiento, edad, impedimento físico o mental, origen o condición social, ni por ideas políticas o religiosas.

UPR-UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO EN CAYEY
0 05 000178486 6